

lungspolitik zu fokussieren. Zu beobachten ist, dass Frauen- und Gleichstellungspolitik in der letzten Dekade verstärkt vor dem Hintergrund der dominanten europäischen Agenda der Verbesserung der gesamteuropäischen Wettbewerbsfähigkeit betrieben wird (vgl. Genetti 2010, 203 f.) und damit die marktkonforme – instrumentelle – Gleichstellungspolitik eindeutig die dominierende geworden ist, wiewohl auch an den Rand gedrängt.

3 GESCHLECHTERPOLITISCHE LÜCKEN DER WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN STEUERUNG DER EU – DER „GENDER-GOVERNANCE-GAP“

Es wäre irreführend, den Stellenwert von Gleichstellungspolitik in der Union nur anhand der expliziten gleichstellungs- und frauenpolitischen Dokumente zu bewerten. Denn abgesehen von der ökonomischen Grundierung der EU als Wirtschaftsgemeinschaft und Binnenmarkt werden mit der Wirtschafts- und Währungsunion, der vergemeinschafteten Geldpolitik (in der Eurozone) und der verstärkten „Economic Governance“ wirtschafts-, finanz- und währungspolitische Themen noch dominierender gegenüber sozialen und demokratiepolitischen Zielen in der EU. Zu analysieren wäre demnach, wie weit in diesen Bereichen im Sinne des umfassenden Gender-Mainstreaming-Auftrages Gender-Perspektiven integriert sind. Es zeigt sich, dass mit Ausnahme der – instrumentell auf erhöhte Beschäftigung von Frauen fokussierten – Arbeitsmarktpolitik die Bereiche der Wirtschafts-, Budget- und Geldpolitik weiterhin weitgehend geschlechterblind bleiben. Und gleichzeitig haben diese geschlechterblinden Politiken eingeschriebene geschlechterpolitische Schief lagen, „gender biases“ (vgl. Elson/Cagatay 2000; Elson/Warnecke 2011; Young/Bakker/Elson 2011), sowie gravierende Auswirkungen auf Frauen und gefährden gleichstellungspolitische Errungenschaften durch ihre negativen Auswirkungen.

3.1 Die blinden Flecken der wirtschaftspolitischen Steuerung

Die im Zuge der Krisenpolitik forcierte Economic Governance der EU zielt auf eine in zentralen Bereichen grundlegend umgestaltete und mit stärkerer Durchgriffsmacht von EU-Institutionen auf Mitgliedstaaten ausgestaltete wirtschaftspolitische Steuerung ab. Die wesentlichen Charakteristika dieser neuen wirtschaftspolitischen Steuerung sind (vgl. Klatzer/Schlager 2012, 27):

- Regelgebundenheit mit hoher rechtlicher Bestandskraft,
- einseitige Defizit- und Verschuldungsabbau-Ausrichtung, die zu Kürzungszwang und Abbau von Sozialstaatlichkeit führt,
- verstärkter Druck auf Löhne und Arbeitsrechte (unter der Formel „Wettbewerbsfähigkeit“),
- ein hohes Maß an Übertragung heikler wirtschafts- und budgetpolitischer Entscheidungskompetenzen auf demokratisch nicht legitimierte kleine elitäre Gruppen innerhalb der Bürokratie mit erheblichem Machtzuwachs der Finanzbürokratie in Kommission und Mitgliedstaaten,
- Schaffung und Verstärkung intransparenter Prozesse ohne Möglichkeit der demokratischen Einflussnahme bzw. Kontrolle.

Abbildung 1: Geschlechterdimensionen des Umbaus im Rahmen der Economic Governance der EU



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 1 zeigt das Zusammenspiel der Wirkungsmechanismen des Umbaus der Economic Governance, diese werden in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet.

Insgesamt werden damit wirtschaftspolitische Handlungsspielräume und -optionen durch schwer abänderbare Regeln stark eingeschränkt, und die ohnehin schwach demokratisch ausgeprägten Entscheidungsprozesse in diesem Bereich werden weiter ausgehöhlt.

Bereits zuvor beobachtete Machtverschiebungen innerhalb staatlicher Strukturen zugunsten der Finanzbürokratie werden beschleunigt und verstärkt: Mit der verschärften Economic Governance wurden die Finanzministerien, die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) und das Generalsekretariat innerhalb der Europäischen Kommission sowie der Rat der FinanzministerInnen (ECOFIN) und die informellen Treffen der FinanzministerInnen der Eurogruppe mit großem Machtzugewinn in budget- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen ausgestattet. Öffentlich thematisiert wurde diese Machtverschiebung durch den damaligen griechischen Finanzminister Yanis Varoufakis bei den Verhandlungen über eine Verlängerung des griechischen Wirtschafts Anpassungsprogramms in der Eurogruppe im Sommer 2015: „Die Währungsunion wird von einem undurchsichtigen Gremium regiert, das niemandem Rechenschaft schuldig ist und dessen Sitzungen nicht protokolliert werden. Meiner Ansicht nach ist das ein Anschlag auf die Demokratie. [...] Es ist ein Desaster, was Europa in dieser Runde angetan wird“ (Handelsblatt 2015).⁴

⁴ Mittlerweile wurden marginale Maßnahmen bezüglich Transparenz der Eurogruppe gesetzt, die Mitglieder, Tagesordnung und Ergebnisse werden auf der Ratshomepage veröffentlicht. Die Eurogruppe bleibt aber weiterhin ein informelles Gremium mit weitreichenden Beschlussmöglichkeiten.

Wirtschaftspolitische Entscheidungen werden demokratischen Institutionen zunehmend entzogen und in ausgewählte bürokratische oder informelle Machtzentren verlagert. Sauer (2011, 34) nennt diese Entwicklung eine „Entöffentlichung“ von politischen Entscheidungsräumen. Dabei werden intransparente Prozesse geschaffen und ausgebaut, die neue Kanäle für einflussreiche Lobbys multinationaler Unternehmen und FinanzmarktakteurInnen eröffnen. Allein 1.700 FinanzlobbyistInnen in Brüssel zählte eine Studie von Wolf et al. (2014). Klar an der Spitze liegt hier wenig überraschend Großbritannien, also die „City of London“, die mit mehr als 140 Organisationen vertreten ist. Starke Player sind auch Deutschland mit über 80 und Frankreich mit mehr als 60 Organisationen (vgl. Wolf et al. 2014).

Der Anteil von Frauen und ihr Einfluss in traditionellen demokratischen Institutionen hat über die letzten Jahrzehnte langsam, aber stetig zugenommen. So liegt der Frauenanteil im Europaparlament nach der Wahl 2014 bei 36 %.⁵ Die effektive Entscheidungsmacht in wirtschaftspolitischen Fragen liegt aber bei den Mitgliedstaaten sowie ausgewählten EU-Institutionen mit nach wie vor niedrigem Frauenanteil. So liegt der Frauenanteil in der Europäischen Zentralbank lediglich bei 8 %, im Rat der FinanzministerInnen bei 15 % sowie in der Eurogruppe und der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission bei jeweils 6 %.⁶ Das Europäische Parlament spielt in der Economic Governance nur eine marginale Rolle.

Diese Verschiebung ist in sich eine geschlechterpolitische, da diese finanzpolitischen Institutionen nicht nur in einem viel höheren Ausmaß von Männern dominiert sind als viele andere Teile der Bürokratie, sondern auch nach wie vor von sehr maskulinen Normen und Traditionen geprägt sind (vgl. Klatzer/Schlager 2013; Schuberth 2006; Sauer 2010). In diesen Institutionen, Strukturen und Verfahren selbst sind traditionelle Männlichkeitsbilder und Wertvorstellungen hegemonialer Männlichkeit eingeschrieben (vgl. Kreisky/Löffler 2009). Bruff/Wöhl (2016) sprechen davon, dass eine spezifische neoliberale Form des ökonomischen Wissens zur Anwendung kommt, in der die soziale Reproduktionsarbeit ausgeblendet wird. Diese beinhaltet auch eine gegenderte symbolische Ordnung, die bei den Diskursen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen zum Tragen kommt. Geschlechtergerechtigkeit wird kaum thematisiert, und es wird ihr in ökonomischen Zusammenhängen im Krisendiskurs keine Bedeutung zugemessen. Selbst vorhandenes Wissen wird ignoriert. Obwohl private Haushalte aufgrund der Austeritätspolitik als Systemstabilisator immer wichtiger werden, da fehlende staatliche Leistungen ersetzt werden müssen, werden sie von der Politik nicht adressiert. Unbezahlte Arbeit, die der Kompensation fehlender Ressourcen dient und überwiegend von Frauen geleistet wird, ist kein Thema (vgl. Bruff/Wöhl 2016, 100 f.). Die stark zunehmende Überbeanspruchung von Frauen – Diane Elson (2002) nennt sie „overworked but underemployed“, weil sie versuchen, (schlecht) bezahlte und unbezahlte Arbeit in Einklang zu bringen – spielt für die EntscheidungsträgerInnen keine Rolle. Geschlechtersensible Budgetanalysen zeigen, dass Sozialabbau Frauen in der Regel stärker trifft, da sie aufgrund ihrer Betreuungspflichten, Segregation auf dem Arbeitsmarkt und gesellschaftlicher Diskriminierung im Durchschnitt deutlich niedrigere Erwerbseinkommen haben (vgl. O’Hagan/Klatzer 2018). Diese und andere Schief lagen („biases“) der Wirtschaftspolitik sind

⁵ Vgl. <http://www.europawahl-bw.de/frauenanteil.html>.

⁶ In der GD ECFIN sind mit Stand Januar 2019 unter den 16 SpitzenrepräsentantInnen vier Frauen (Frauenanteil 25 %) (vgl. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin_org_chart_en.pdf). Im Rat der EZB, dem obersten Gremium der EZB, befinden sich mit Stand Januar 2019 zwei Frauen unter den 25 Mitgliedern (Frauenanteil 8 %) (vgl. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.en.html>). Am Treffen des ECOFIN am 4. 12. 2018 nahmen sechs Frauen und 27 Männer teil (Frauenanteil 18 %) (vgl. <https://www.consilium.europa.eu/media/37269/4-ecofin-participants.pdf>).

Teil der „Strategic Silence“ (Bakker 1994), die auch in der Economic Governance der EU vorherrscht. Diese weist damit eine geschlechterpolitische Lücke auf, einen „Gender-Governance-Gap“.

3.2 Geschlechterpolitische Wirkungen der Transformation der Rolle des Staates

Die nachteiligen Folgen eines Regimewechsels in Richtung eines Wettbewerbsetatismus auf die Gleichstellungspolitik werden dabei ebenso ausgeblendet wie nichtökonomische gleichstellungspolitische Ansprüche. Genetti spricht von einer „geschlechterambivalenten Wettbewerbsstaatlichkeit“ (Genetti 2010, 215). Im Zuge der „Krisenpolitik“ in der Finanz- und Wirtschaftskrise wird der Fokus auf – geschlechterblinde und gleichstellungsrisikante – Wettbewerbsstaatlichkeit in der EU jedoch weiter einseitig verschärft.

Das Primat der wirtschafts- und finanzpolitischen Interessen in der EU gegenüber sozialen Anliegen wird zunehmend verfestigt. Das Staatsverständnis ist das eines Wettbewerbsstaates, der auf internationale Standortkonkurrenz ausgerichtet ist und autoritär auftritt. Die Maskulinisierung von Gesellschaft, Politik und Staat (vgl. Sauer 2010) schreitet in diesem Staatsverständnis weiter voran. Die Veränderungen weisen folgende geschlechterrelevante Charakteristika auf (vgl. Genetti 2010, 142):

- Orientierung neoliberaler Diskurse und Praxen an männlichen Normen,
- Reprivatisierung und Refeminisierung von sozialen Reproduktionsaufgaben,
- Verschiebungen in den Bedeutungen von Privatem und Öffentlichkeit sowie
- Herausbildung einer neuen hegemonialen Geschlechterordnung und eines neuen Genderregimes im Postfordismus.

Im Zuge der Economic Governance der EU wird mit dem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten⁷, dem Euro-Plus-Pakt⁸ und den Produktivitätsräten⁹ darauf abgezielt, die Ideologie des Wettbewerbsstaates stärker in den EU-Staaten zu verankern. Das Primat der wirtschafts- und finanzpolitischen Interessen in der EU gegenüber sozialen oder gleichstellungspolitischen Anliegen wird in diesen Prozessen verfestigt. Sozialausgaben werden größtenteils als Ballast angesehen, die die Wettbewerbsfähigkeit einschränken.

Im Diskussionsprozess über die „Qualität öffentlicher Finanzen“ (Haberfellner/Part 2009) im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sollen „zukunftsgerichtete“ Ausgabenbereiche identifiziert und ausgeweitet werden. Diese sind dem Wesen nach Ausgaben, die sich positiv auf das Humanpotenzial einer Volkswirtschaft auswirken. „Vergangenheitsbezogene“ Ausgabenbereiche, worunter Ausgaben fallen, die keine angebotsseitigen Wachstumsimpulse auslösen können, d. h. insbesondere Pensions-, Pflege- und Unterstützungsleistungen und große Teile der Gesundheitsausgaben, sollen gekürzt werden. Ziel soll ein „schlanker, wettbewerbsfähiger Staat“ sein. Damit kommt der Sozialstaat als solcher unter enormen Rechtfertigungsdruck. Nur jene Ausgaben, die strukturpolitisch insofern als „produktiv“ angesehen werden, als sie die Ökonomie wettbewerbsfähiger machen, können bestehen. Vermintlich „unproduktiven“ Ausgaben, unabhängig von deren sonstigen sozialpolitischen

⁷ Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32011R1174>.

⁸ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Neue_wirtschaftspolitische_Steuerung/Euro_Plus_Pakt/2011-08-02-der-euro-plus-pakt.html.

⁹ Vgl. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10083-2016-INIT/en/pdf>.

Funktionen, droht ein Abbau. Da der Sozialstaat auf der Ausgabenseite zu den sozial Schwächeren umverteilt, und dies sind aufgrund der Einkommenssituation zum überwiegenden Teil Frauen, treffen Kürzungen Frauen stärker. Zudem kommt es damit zu einer Rückverweisung von sozialen Aufgaben in den privaten Bereich. Die Budgetpolitik dient hier als Motor zur Restrukturierung des Staates (vgl. Schlager/Klatzer 2008). Die Economic Governance beschränkt (Sozial-)Ausgaben quantitativ und qualitativ und verstärkt und befördert damit den Umbau. Gleichzeitig wird der Militär- und Polizeistaat ausgebaut, sowohl in der EU – mit einer Verpflichtung zur Erhöhung der Militärbudgets der EU-Länder – als auch in den Mitgliedstaaten werden öffentliche Ausgaben teilweise drastisch erhöht (vgl. Klatzer/Schlager 2019).

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zusammenfassend sei hervorgehoben, dass die Analyse – wie viele andere – zeigt, wie Gleichstellungsziele und -politiken – im besten Fall instrumentell genutzt – an den Rand gedrängt wurden. Dies ist einerseits auf die Maßnahmen infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen, andererseits aber auch auf die zu kurz greifenden gleichstellungspolitischen Konzepte der Union und die weiterbestehende bzw. verschärfte geschlechterpolitische Governance-Lücke in Bezug auf Gleichstellungsaspekte in der EU, insbesondere im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung.

Wie Schunter-Kleemann (2001, 24) in ihrer Kritik am Gender-Mainstreaming aufzeigt, besteht die Herausforderung für Gleichstellungspolitik darin, dass die lang anhaltenden Diskriminierungen von Frauen tief in Marktstrukturen, in ökonomischen Verwertungskalkülen und in männlichen Machtstrukturen und Segregationsinteressen verankert sind. Diese maskulinen Machtstrukturen greift die EU nicht an, sondern sie verstärkt diese Machtasymmetrien noch weiter. Anhand der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU wird deutlich, dass der Ansatz des Gender-Mainstreamings tatsächlich an diesen Punkten unwirksam geblieben ist. Die eingeschriebenen maskulin konnotierten Normen und die geschlechterblinden Flecken der Wirtschaftspolitik werden mit den vorhandenen Ansätzen sowohl theoretisch wie auch praktisch nicht adäquat erfasst: (1) Trotz des Bekenntnisses der EU zu Gender-Mainstreaming und der Verankerung von Gleichstellung als Querschnittsziel in den EU-Verträgen spielen gleichstellungspolitische Überlegungen in der Economic Governance praktisch keine Rolle. (2) Als Basis für gleichstellungspolitische Veränderungen im Bereich der makroökonomischen Governance bzw. wirtschaftspolitischen Regeln und Rahmenbedingungen greift Gender-Mainstreaming zu kurz, da mit dem Ansatz zwar Gleichstellungswirkungen von Austeritätsmaßnahmen dargestellt werden können, aber der geschlechterpolitische Gehalt weder der zugrunde liegenden Konzeptualisierung von Ökonomie noch der Konzepte, Ziele und Regeln der Wirtschaftspolitik hinterfragt bzw. sichtbar gemacht und verändert wird. (3) Die Dynamik der institutionellen Rekonfiguration, die Bedeutung und Vertiefung vorhandener Machtstrukturen und die demokratiepolitisch bedenkliche Verengung der Prozesse werden ausgeblendet und auch mit Gender-Mainstreaming nicht adäquat fassbar.